

论在住宅业开发中对城乡融合区土地的利用

阮连法

(浙江大学 建工学院,浙江 杭州 310027)

[摘要]城市地价过高是目前我国房地产发展中一个突出的问题,而城乡融合区以其低廉的土地价格已成为房地产投资者和消费者共同关注的热点。但另一方面当前在城乡融合区土地的利用上又存在着许多不合理现象。本文首先剖析了城乡融合区土地所具有的优势和当前土地利用中存在的问题,然后从实际出发探讨了如何合理利用城乡融合区的土地,才能使有限的国土资源发挥最大的效益。

[关键词]城乡融合区;土地价格;土地利用

[中图分类号] F293.30 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2000)03-0148-08

Discussion on the Effective Utilization of the Tracts at Urban/Rural Composition in the Process of Developing the Real Estate Industry

RUAN Lian-fa

(Department of Civil Engineering, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: It is a prominent issue that the price level of urban real estate is too high in the process of the real estate development in China. In the context of the tracts at urban/rural composition, owing to their lower prices, become a focus of attention of both investors and customers. As a coin has two sides however, there are a few irrational phenomena during the utilization of those fields. This article discusses how to properly and further utilize the tracts at urban/rural composition from the angles of reality, which is on the basis of analyzing the advantages of those fields and the insidious problems in the course of utilizing, so as to make the best of the limited terrestrial resources of our country.

Key words: urban/rural composition; tract price; section choice

一、当前住宅业发展中面临的主要问题

随着中国住房制度改革的深入,住宅已逐步成为城镇居民最重要、最基本的生活消费资料和一种规模最大的消费支出。随着“福利分房”制度的结束和“货币分房”的逐步实行,“花钱买房”逐渐在社会上形成一种共识。这一切预示着住宅不仅是居民消费的热点,而且将会逐渐成为居民投资的重点领域。但就这几年国内房地产市场的实际情况来看,却面临着市场的有效需求严重不足、商品房空置率持续上升的严峻局面。目前我国的商品房空置率为15.99%,超过14%的警戒线,处于空置危险区,而且1997年空置率比1996年增加25.4%;1998年虽然因全国消化空置房工作初见成效,比上年多销售商品房面积1144万平米,但由于新增商品房开发规模过大,消化吸收能力有

限,致使1998年全国空置商品房面积在1997年的基础上仍涨了12.4%^[1]。

现阶段我国的住宅消费为什么难以启动?最重要的原因是房价过高。国外的经验表明,居民进入正常购房阶段时,住房价格与一般家庭收入比应保持在3:1与6:1之间,如果超过了6:1就难以形成有效需求,而目前我国住宅售价与居民家庭年收入的比率高达10:1。也就是说一套二居室的住宅,如按全国平均每平方米2000元计算,需8~12万元,这对一般工薪阶层家庭来说,需积蓄10年左右的时间才能具有购买能力。而一些大城市,如北京、上海、深圳的商品房售价是每平方米六七千元甚至更高,一套50~60平方米的普通住宅相当于一般家庭收入的10~20倍。价格之高令大多数消费者望而却步,所以很难形成大规模的居民购买住房的气候,致使商品房大量闲置。

房价为什么降不下来?据中国经济景气监测中心的一项调查显示,半数以上的房地产商认为地价升值是房价偏高的主要原因。国际上房价的构成一般是地价和税费占20%,建筑安装费占72%,其他费用占8%左右,而我国的构成比例则分别是45%、40%、15%(参见表1)^[2]。显然中国房价中包含的地价和税费太高,这是事实,这些费用不降,房价确实难以大幅度下降。

表1 我国商品住宅造价构成与国际一般水平的对比(%)

	合计	地价和税费	建筑安装工程费	其他费用
中国	100	45	40	15
国际一般水平	100	20	72	8

既然房价中地价占主导因素,那么在住宅业发展中是否可以找到地价较低的土地呢?我们把目光投向了城乡融合区的土地。

二、城乡融合区土地孕育着巨大商机

(一)城乡融合区的地理概念

关于城乡融合区的概念早在1968年普里沃(R.J.Pryor)就提出:“城乡融合区是城乡土地利用、社会和人口统计学等方面都具有差异特征而位于连片的建成区和城市郊区,并且在几乎完全没有非农业住宅、非农业占地和非农业土地利用的纯农业腹地之间的土地利用转变区。”^[3]同时城乡融合区是一个动态的概念,它随着城市化的进程而在城市郊区呈点块状快速向外围扩展,形成不连续的土地利用形式。所以有的国家将它定义为城市新区(urban tract)的一种形态。

另一方面,城乡融合区的概念中又包含了它具有的社会性含义。城乡融合区是一面反映错综复杂的城市化进程的特殊镜子,反映了一系列长期形成的异常深刻的居民迁移规律。城乡融合区土地的双重性(国有土地和农村集体土地)与户口的双重性(城市户口和农村户口),都体现出了城乡融合区这一当前中国城市化进程中最具代表性的一块区域,在城市化过程中具有特殊的意义。

(二)城乡融合区土地所具有的优势

1. 价格优势。

由于受城市各种基础设施及市场辐射影响,城乡融合区土地开发收益差异十分明显,并由此推动着边缘区土地利用性质及经济类型的不断改变与重组。相对于区域而言,边缘区的土地价格、开发成本及单位综合造价明显较低。根据有关资料,杭州市1997年市区基准楼面地价标准如表2所

示。

表2 杭州市1997年市区基准楼面地价标准(容积率>2.5) 人民币/平方米

级别 容积率	商业用地					综合用地					住宅用地				
	一	二	三	四	五	一	二	三	四	五	一	二	三	四	五
2.5	2290	2060	1660	1370	710	2170	1960	1570	1290	670	1850	1630	1340	1060	620
3.0	2000	1810	1460	1210	630	1950	1760	1420	1150	600	1650	1450	1200	950	550
3.5	1796	1625	1311	1086	566	1751	1580	1275	1032	539	1481	1302	1077	853	494
4.0	1635	1480	1194	989	515	1594	1439	1161	940	491	1349	1185	981	777	450

资料来源 杭州市城乡建设委员会提供的有关材料。

由表2可见,城乡融合区的土地(四级、五级)与城区土地(一级、二级、三级)相比,价格要低二至三倍。例如容积率为3.0的住宅用地,一级用地楼面地价为1650人民币/平方米,而四级用地楼面地价为950人民币/平方米,五级用地楼面地价仅550人民币/平方米,为一级用地地价的三分之一。

巨大的价格落差,对房地产投资具有巨大的吸引力。目前我国正处在城市化的关键时期,在城区用地紧缺、利用程度高的情况下,地价较高,而城乡融合区的土地价格相对较低,因此城乡融合区的土地有时更具有投资潜力。当然这需要投资者有敏锐的眼光。西方城市化的经验表明,某些眼前价值较高的土地和市中心的地段随着城市化的进展,甚至有下跌的可能。现在西方国家一些大城市的中心区成为“贫民区”便是实证。

城乡融合区的土地价格优势还可以从土地资源(城市土地面积)不变性来分析(见图1)。设某一城市发展规划开发OA单位土地。在城市化初期,由于土地供应充裕,发展商购置第一块土地和第二块土地价格相差不会太大。这种情况可以一直持续到土地开发量为OA时。但土地开发利用到OA时,标志该城市开发已达到一个成熟的规模,城市的水、电、气、路、通讯、医疗卫生、学校等设施部门都已配套,以后开发的项目将享受一个成熟的城市所提供的各种方便。同时,城市的土地供应量开始进入“稀缺”,这种情况在开发区的土地利用中特别明显。假设该开发区的规划面积为10平方公里,如果第一块土地的开发面积是1平方公里,则用去计划的10%,到开发成熟期,土地开发了9平方公里,此时再用1平方公里,就要用去开发区剩余土地的100%。所以开发区后期,土地价格飞涨,图中土地供给曲线呈陡直走向。像上海的浦东、大连的金州在开发过程中都有类似的情况出现。

2. 环境优势。

伴随着城市工业化进程的加快,城市工业的规模不断扩大,城市中各类机动车数量不断增多,各种工业废气、废水的无节制排放使城市的居住环境质量急剧下降。据联合国卫生组织不久前的统计,全球环境污染最严重的十个城市中,有七个在我国。人们对蓝天、碧水的生活方式的向往已经成为一种奢望。而城市郊区由于远离喧嚣的城区,相对而言各种自然资源受到污染的程度较轻,空气清新,绿化较好,所以在环境方面具有较大的优势。这对终日忍受城市噪音和空气污染的城市居民来说,无疑是具有吸引力的。

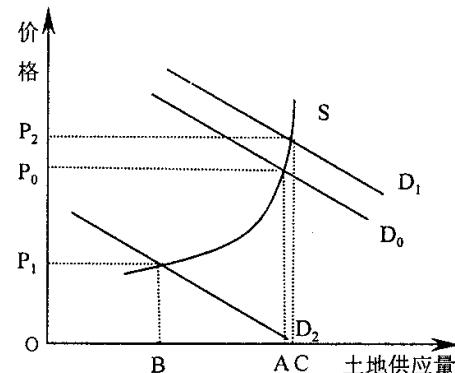


图1 土地的供求关系

另外,由于市区土地价格较高,用地紧张,所以房地产投资者为了降低成本不得不尽可能减少绿地面积,增加住宅高度,以此来提高容积率,从而降低单位面积的造价。但是在当今以“以人为本,亲近自然”为住宅业潮流的时代,这种一味地在城区抠土地的住宅建设模式,显然已经不能满足人们对高质量生活的追求。而在城郊由于建设用地矛盾相对缓和,同时受周围建筑制约的因素相对较少,因而住宅建设有可能进行较合理的规划,较多地考虑采光度、容积率、绿化面积等,从而真正做到“以人为本,亲近自然”。

所以,凭借着区位优势,城乡融合区不仅是城市人口及新建居民区直接扩散、外迁的最佳地区,而且也是大型交通枢纽设施、旅游设施和高技术产业开发基地发展布局的理想场所。

三、当前城乡融合区土地利用中存在的问题

城乡融合区的土地具有其价格优势和环境优势,在巨大的经济利益驱动和房地产开发热潮的影响下,城乡融合区的土地市场日益活跃。许多城乡交接带的部分农村地区以集体土地主动参与商业或居住区开发,促使大量土地的使用性质由农业转化为城市。这对调节土地余缺,提高土地利用率,促进土地资源合理配置,促进城乡建设和经济发展等方面起着积极的作用。但是也不可否认,由于管理体制、法制的不够完善,土地市场中也存在大量的不规范行为。这主要表现在以下几个方面。

(一) 城乡融合区土地缺少规划,土地的浪费、破坏现象严重

由于城市规划对城乡融合区的建设大都是指导性的,理论上缺乏对城乡融合区发展问题的足够研究,忽视了对农业用地向城市用地转化的合理规划,实施中缺乏对城乡融合区建设的合理引导和控制,致使城乡融合区一直处于自由发展的状态。往往是开发商看中一块土地后向用地单位提出申请,报经市、县人民政府审核后,由土地管理局核发用地许可证,开发商拿到用地许可证后进行征地、拆迁、开发房地产。这样的一种开发模式使政府对城乡融合区的土地开发利用始终都处于“被动”的状态,很难形成一个整体上有效的规划。当然这还和城市的发展主导模式有关。像杭州是“旧城改造主导型”,它的整体发展以旧城改造为主,而在新区的开发中投入的精力较少,不像苏州、武汉那样是“新区开发主导型”的,整个城市发展将向新区转移,所以在新区的规划中投入较多的精力。

城乡融合区的土地浪费、破坏现象严重。由于城乡融合区土地价格低廉、规划管理薄弱,所以不少单位无视城市规划法,私下与农村集体签订协议,大兴土木。由于土地“供应”分散,致使住宅零星插建,难于成片,基础设施和社会服务设施严重缺乏,不利于居民区达到一定的规模,提高整体功能和环境质量。这既影响城市未来拓展功能的实现和居住环境质量的提高,也影响居民的购房兴趣,无形中影响了住宅业的发展。

(二) 隐形土地市场的存在

城乡融合区土地买卖的暴利直接刺激了土地“拥有者”的“卖地”决心。能卖宅基地就直接卖宅基地,不好卖宅基地的就建好房子后卖;自己无钱建房子就以土地入股的形式给人家建房子,实质也是卖土地,以地生财。由于城乡融合区土地隐形市场的存在,土地流失严重,耕地锐减,菜园消失,致使应归国家所有的土地收益大量流入个人或集体腰包。

由于隐形土地市场的存在,大大削弱了政府运用土地供应总量来调控房地产市场的能力。据

有关城市统计资料显示,近几年,在住宅建设用地总面积中,由政府土地主管部门直接经营管理有偿出让的商品住宅用地只占8%。这不足十分之一的土地控制量又怎能达到调控房地产市场,合理配置土地资源的目的!

(三)土地审批制度上存在的问题

在目前我国的土地审批制度中,存在着土地政府划拨和土地有偿出让“双轨制”并存的形式,这给城乡融合区土地的利用带来了无序性。在土地政府划拨体系中,土地使用者以征地费或拆迁费(相当于“成本价”)获得土地的无期限规定的使用权。这类土地使用权被禁止进入土地市场进行交易。在土地有偿出让体系中,土地使用者通过土地使用市场按市场价获取有限期的使用权,在法律允许的范围内可以进入土地市场进行交易。这种制度造成的后果是,一方面城市存在土地市场的交易活动,另一方面绝大多数城市土地使用者被禁止进入土地市场。因而因土地市场供应不足和房地产市场高额利润的诱使,隐形土地市场的出现是带有某种必然性的。这给土地审批中的各种腐败、违规现象的发生提供了可乘之机。近几年在住宅建设用地总面积中,由政府土地主管部门直接经营有偿出让的商品住宅用地只占8%,而同期以市场价出售的商品房占全部合法上市住宅总量的69%^[4],这一反差说明,不少以划拨方式取得减免税优惠政策的开发项目,以市场价出售商品房,其土地收益必然流入开发者手里。这一事实产生双重悖理:一是国有土地收益流失;二是给部分居民的土地优惠变成了开发者的收益。

另外一个问题是,我国的土地一般采用市、县土地两级规划管理体制,分别负责城市和乡村的土地与建设。但在城乡融合区,城市用地和农村用地相互穿插,层次不清,权限不明,市县双方都难以实施严格的管理。在巨大的经济利益驱动下,地方部门常常会忽视区域发展的整体利益,采取以大化小的方式扩大审批权限,造成土地管理的混乱。比如按法规规定,县人民政府的批准权限为征用或使用耕地50亩以下,其他土地100亩以下,郊区政府为耕地30亩以下,其他土地60亩以下;市区政府为耕地15亩,其他土地30亩以下。政府审批权限的限制能够防止地方政府一次性过量征用土地,但地方政府部门及开发商在相对独立的利益主体和利益驱动机制的作用下,在土地利用的行为导向上往往只考虑局部或短期的需求,在土地申报项目中将用地化整为零,致使国家不能有效地对宏观总量进行控制,从而难以实现土地的合理利用,无法体现土地利用的全局性和长远性。

四、合理利用城乡融合区的土地

(一)从城市的结构理论来正确认识区位

房地产开发投资量大,回收期长,投资的地点及区位的选择准确与否,在房地产开发中起着举足轻重的作用。许多在城郊开发的房地产没有形成很好的经济效益,其主要原因就是没有对所在地的交通状况、升值潜力等做出正确的分析,在科学的基础上作出决策。

根据城市的结构理论,城市增长的典型过程是通过以中央商业区为中心向外辐射扩张的一系列同心圆来实现的。这一模型是由伯尔吉斯(E.W.Burgess)在1925年提出来的(见图2a)^[5]。图中五个环形圈分别为:(1)中央商业区(2)转移区(3)低收入住宅区(4)中等收入住宅区(5)高收入住宅区。但当一条主要的道路通过该同心圆区时,该同心圆区的形状就会变成如图2b的形状;当有多条公路通过市中心时,同心圆的形状像海星一样(如图2c所示),主要的交通线路就像触角,住宅区的分布受其吸引。这就是住宅建设中因交通不便地理上会靠近市中心,而交通便利地理上

会偏远于市中心的道理。事实一再证明，位置的远近，已不仅仅是一个空间概念，更主要的是一个与交通条件相联系的时间概念。

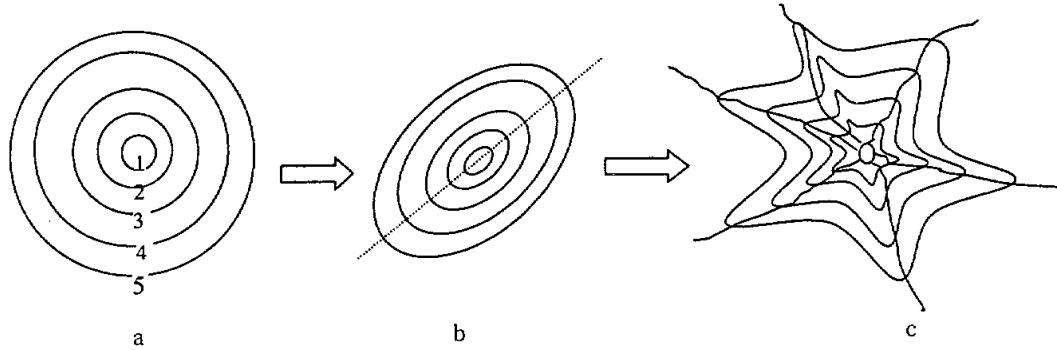


图2

我们可以利用住宅区位理论中的互换论对消费者购买郊区住宅的心理进行分析。我们假设(1)城市中的中央商业区只有一个(2)交通工具以相同的效率运行，且运费与距离成正比(3)住宅所处的小区有着完善的配套条件如幼儿园、医院等。这样，家庭在选择住宅时考虑的主要因素就是上班的费用。这费用包括两部分：一部分是直接费用，即车费，这是次要的；另一部分是乘车所耗的机会成本，这是主要的。现代人在乘车时所花的时间用于工作，可能会产生较大的经济效益，而这也是房地产开发商在选址时所没有仔细考虑的。我们把房价计为R，车费记为T，机会成本计为W。总费用 = R + T + W。据西方国家的统计，时间机会成本W约为乘客小时工资标准的25%。如果郊区的R2 < R1，而T2 > T1，W2 > W1，当(T2 - T1) + (W2 - W1) < (R1 - R2)时，则居民会选择购买该区的住宅，反之则会去购买更接近市中心的住宅。所以哪个区域是居民住房费用承受的黄金点，是值得开发商研究的问题。不可否认，对交通状况的研究在发掘住宅升值潜力方面，有着至关重要的作用。

(二) 加强城乡融合区的合理规划，加快交通、市政基础设施建设

城乡融合区的规划，应是政府部门的职责所在。政府直接抓一级市场的开发，将生地开发成熟地，招标拍卖，是目前国际上的惯例，同时政府还可以得到一笔相当可观的地产开发利润。所以在城乡融合区的建设中，政府要在确定发展方向的前提下，以市政基础设施建设为先导（内容包括供水、供电、供气、通讯、环卫设施和道路），分区分片建设，限定建设范围，引导轴向发展，形成绿地与住宅同步发展的空间体系，使城乡融合区的发展与城市中心区的空间发展有机结合起来，变“被动”为“主动”。

城乡融合区的优势在于它的价格低廉、环境优美、空气新鲜，但远离市区的商业中心是它的一大劣势所在。所以城乡融合区的住宅建设除了要规划好相应的市政基础设施外，还要特别注重商业服务设施（内容包括购物中心、银行等）以及文教体卫设施（内容包括中学、小学、幼儿园、托儿所、电影院、体育场馆等）的建设。尤其要注意交通设施的建设，以缩小居民与城区的距离差异感。

(三) 改革体制，严格执法，加强管理

建议取消现行的市、县两级规划管理体制，合并现有的土地管理和城市规划管理机构，建立由市、县共同组成的多部门协作机构，对城乡实行统一的综合管理，实行土地有偿使用权转让制度，取消地方政府划拨，对一些公共设施可以实行政府补贴或协议出让的办法，避免城乡融合区各种形式

的土地投机行为,通过法律手段强化城市总体规划的指导作用,合理引导城乡融合区土地的有效利用,严格检查,控制各类土地交易活动,尽快完善土地市场,以严格的法律为保障。

(四) 城乡融合区土地利用的定位

在土地的价值逐渐被人们所认识后,利用级差地租对城市用地布局的经济杠杆作用也逐渐体现。由于城市中心土地的价格一般较高,所以根据土地最佳利用原则,城市中心土地比较适合发展商贸、写字楼、旅馆、酒店等行业。而对于城乡融合区土地利用的定位,笔者认为,不应盲从西方郊区化的发展模式,大肆建高档的、大面积的住宅甚至别墅,而应结合国情定位在功能齐全、经济实用、面积适当的中低档商品房上。这主要是基于以下几点考虑:

1. 从城市化的过程分析。

因为城市化过程是农业人口及土地逐步向非农业人口的城镇转化和集中的一种极为复杂的社会和经济现象,标志着空间的集聚效应与扩散效应两种互相渗透与对应的经济和人口的分布动态变化趋势,是导致区域进入不同城市化阶段的两种力量对比。按世界城市化的一般历程,城市化的初中期是以集聚为主的向心型发展阶段,即集中城市化阶段;城市化的中后期是以扩散为主的离心型发展阶段,即郊区化和逆城市化阶段。

由于我国城市化尚处于较低水平,除少数几个特大城市已出现郊区化迹象外,全国各地区包括东部沿海仍处于集聚为主的城市化阶段。而且实际上我国的城市郊区化也有着不同于西方发达国家以富裕阶层向郊区外迁为主的那种郊区化现象,而是往往在旧城改造与新区开发过程中,结合发展卫星城镇、建设开发区以及城郊房地产开发。所以在城市化的进程中,中国城市中心区魅力依旧,在高强度的资金投入下,欣欣向荣,尚无衰退迹象。在旧城改造过程中,能买得起商品房的富裕阶层会选择住在市中心。外迁的是并不富裕的工薪阶层,他们为了取得较廉价的住房而迁到离市中心较远的郊区。同时由于中国的城市化程度较低,不像西方国家有的高达90%,所以中国还没有这样一个连片的城市区。目前的城乡融合区也并不是西方发达国家意义上的城乡融合区,因而照搬西方国家的模式造高档住宅只是一种断章取义的做法。

2. 从城市居民的有效购买力分析。

据天津市1998年的调查显示,73%的居民能够接受的商品房价格为每平方米1500元以内,其中近45%的居民更愿意购买每平方米1000元以下的商品房。在有购买意向,即想购房,但时间未定或打算在2004年前购房的居民中,60%以上明确表示商品房每平方米应限制在1500元以内。由此可见中低价位的商品房将成为住宅消费热点。在面积的选择上,半数以上的居民选择建筑面积在60平方米左右的住房,近三分之一的居民打算购买建筑面积在60~90平方米的住房。所以面积适中的住房面积最受欢迎^[6]。

又如据浙江省第六届房交会组委会统计,该次房交会买房家庭月收入在2000~3000元之间的最多,占40%,中档收入家庭成了主流。与去年10月杭州市第八届房交会组委会所做的调查相比,家庭收入有所提高。

收入(元)	1000以下	1000~2000	2000~3000	3000~5000	5000以上
市八届(%)	13.92	39.97	27.1	13.32	5.69
省六届(%)	6.67	21.67	40	16.67	15

月收入水平在2000元以下的共减少了25个百分点,而2000~5000的中偏高收入的家庭增加了16个百分点。在房交会做的所能承受的价位调查统计中,51.67%的人选择了2500~3500元/m²,有28.33%的人选择了2500元/m²以下,3500~5000元/m²的占了13.33%,而能够承受5000元

/m²以上的只占了6.67%^①。根据全国人口抽样调查，一代户为15.74%，两代户为64.84%，三代户为12.98%，四代户为0.23%。从以上所显示的数字来看，目前二室一厅的住宅基本上能满足大多数人的居住要求了^[7]。所以从城市居民的有效购买力来分析，城乡融合区的住宅应定位在功能齐全、经济实用、面积适当的中低档商品房上。

3. 从国家土地资源稀缺的角度分析。

中国的土地资源十分稀缺，所以在城市化的过程中要充分考虑到土地资源的适度消费。邻国日本给了我们一个很好的启迪。日本是世界发达资本主义国家中人口密度最高的国家之一，而且人口分布很不平衡。日本的住宅就选择了适度消费模式，在50~70年代的高速成长时期，伴随着城市化过程日本家庭住房面积却只有很少的变化；从1948年到1978年经历了30年时间，人均居住面积只从5.8m²提高13m²，但在经济上实现了腾飞。我国应选择适度消费的发展模式。这是符合我国国情的房地产消费模式。对于那种盲目追求扩大建筑面积的现象则应采取有力措施加以限制。

城市房价过高是目前我国房地产发展中消费者最关注的问题，而城乡融合区以其低廉的土地价格优势成了房地产投资者和消费者共同关注的热点。随着中国加入WTO和城市化进程的进一步加快，我国的房地产业正面临着新的、更大的发展机遇。城乡融合区的土地必将在城市发展和居民住宅条件的改善中发挥重要的作用。因此，如何正确地规划、合理利用有限的国家土地资源从而使之发挥最大的效益，是目前政府和房地产投资商共同面临的问题。

[参考文献]

- [1] 桑荣林.当前我国住宅市场面临的矛盾及应对[J].房地产世界,1999(7).
- [2] 董宗兴.商品房住宅合理房价探讨[J].北京城市开发,1997(1).
- [3] 顾朝林,等.中国大城市边缘区研究[M].北京:科学出版社,1995.5.
- [4] 蔡振良.试论土地产权、规划、政策、确认、调整、变更动态统一管理机制[J].中国房地产,1999(4).
- [5] 张永岳,陈伯庚.新编房地产经济学[M].北京:高等教育出版社,1998.6.
- [6] 天津市城乡建设研究所.天津市居民购房心理分析[J].中国房地产,1999(4).
- [7] 张涛.经济房设计应采用多元化标准[N].经济参考报,1998-10-06.

[责任编辑 陈 双]

① 该数据取自浙江省第六届房交会期间的问卷调查。